

O Referendo Britânico e a Segurança e Defesa Europeia*

Isabel Ferreira Nunes

Doutorada em Ciência Política pela Universidade de Twente. Pós-doutorada em Relações Internacionais pela Universidade de Groningen. Dirige o Centro de Estudos e de Investigação do Instituto da Defesa Nacional, é diretora do Curso de Defesa Nacional e delegada junto do Comité Académico Executivo do Colégio Europeu de Segurança e Defesa em Bruxelas. Tem como áreas de interesse as teorias das Relações Internacionais, a PESC, a PCSD e a análise da política externa europeia e dos pequenos Estados.

Resumo

Num momento em que o projeto europeu requer maior unidade entre os seus Estados-membros, assiste-se à afirmação de novas tendências fraturantes com a invocação pelo Reino Unido do artigo 50, dando início ao processo de negociações com a União Europeia no que respeita às políticas, parcerias e programas da União, com eventuais consequências sobre a resiliência do projeto europeu. No plano da segurança e defesa europeia, a presença de desafios decorrentes da radicalização violenta, do terrorismo transnacional, das ameaças híbridas, das ciberameaças, da resiliência, da reconstrução e capacitação de Estados e sociedades continuará a funcionar como um elemento de ligação do interesse comum por parte de todos os Estados europeus. Com a saída do Reino Unido da UE perder-se-á um parceiro político-estratégico e um potencial contribuidor operacional para a PCSD, mas também um dos principais objetores ao seu desenvolvimento e maior integração. O acervo legislativo europeu permite, caso ambas as partes saibam tirar partido das modalidades cooperativas que o mesmo oferece, que tanto a União Europeia como o Reino Unido possam preservar uma relação que salvguarde os interesses comuns da Europa no quadro da Política Comum da Segurança e Defesa.

Abstract

The British Referendum and European Security and Defense

At a time when the European project requires greater unity from member states, one witnesses a fracturing trend with the invocation of Article 50 by the United Kingdom, which will set the negotiation process between the EU and the UK regarding the policies, partnerships and programmes of the European Union, with consequences over the resilience of the European project. In the realm of European security and defense, the presence of challenges that result from violent radicalization, transnational terrorism, hybrid threats, cyber threats, but also from the imperative to improve the levels of resilience, reconstruction and capacity building by states and societies will continue having a binding effect over the common interests of European states. With the withdrawal of UK from the EU, the Union will likely lose an important political and strategic partner and a potential contributor to CSDP, but it will also be free from one of the strongest objectors to its development and to further integration of security and defence. The EU's legislative acquis enables that both the UK and the EU, may obtain benefits from the cooperative modalities that Europe offers and preserve a relationship that safeguards the common interests of Europe in the field of Common Security and Defence Policy.

* O presente artigo foi desenvolvido a partir de um texto original escrito pela autora no final de 2016 para um *Position Paper* nacional sobre as implicações do “Brexit” no domínio da defesa. O desenvolvimento do trabalho de investigação foi posteriormente apresentado no Seminário Internacional *Brexit: Consequences for the EU, NATO and Portugal* realizado em 28 de março de 2017, no Instituto da Defesa Nacional. O artigo foi concluído a 16 de maio do mesmo ano.

O “Brexit” e o Acervo da União Europeia

O processo de negociações entre a União Europeia (UE) e o Reino Unido (RU), na sequência do resultado do referendo de 23 de junho de 2016, sobre a permanência daquele país na União Europeia, constitui um desafio à unidade e resiliência do projeto europeu. Três contextos possíveis poderão contribuir para a reflexão sobre o futuro processo de negociações entre a União Europeia e o Reino Unido no quadro da segurança e defesa europeia. Em primeiro lugar, o facto de em 1997, no decurso da ratificação do Tratado de Lisboa, o Reino Unido ter invocado cláusulas de exclusão ou de não participação em quatro domínios de harmonização de políticas e prioridades de atuação da União, nomeadamente: da União Económica e Monetária; do Acordo Schengen; do Espaço de Segurança, Liberdade e Justiça e dos termos da Carta dos Direitos Fundamentais, decisão esta com implicações sobre a sua participação na Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e dimensões conexas. Pese embora o facto de o RU não tomar parte naquelas dimensões da atuação europeia, estas foram instrumentalmente invocadas durante a campanha que precedeu o referendo, por alguns representantes políticos e certos segmentos do eleitorado britânico condicionando a perceção dos eleitores sobre as consequências da crise dos refugiados, da política de asilo da UE e da crise económico-financeira determinando a vitória dos que pugnaram por uma saída do Reino Unido da União Europeia¹. Em segundo, a PCSD sendo de natureza intergovernamental, preserva os respetivos poderes executivos dos Estados-membros e a sua decisão soberana² sobre os domínios da política externa, da segurança internacional e da cooperação no domínio da defesa, dos quais ficam excluídos atos legislativos³, não tendo precedência sobre o direito nacional. Os Estados-membros que tomam parte na Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) encontram-se apenas obrigados pelo dever de “apoiar a política externa e de segurança ativamente e sem reserva no espírito de lealdade e solidariedade mútua”⁴ destinando-se aquela a coordenar as políticas externas dos Estados-membros. Em terceiro, a perceção e natureza das ameaças à segurança internacional, observados os impactos mais ou menos diretos das mesmas por parte do RU e da UE reúne e continuará a reunir o consenso dos 28 no que

1 Harries (2016, p. 32) observa que os argumentos que, no plano público, serviram de argumento para a saída do Reino Unido da União Europeia centraram-se, num primeiro momento em torno das consequências da crise económica e só posteriormente nos efeitos socioeconómicos dos fluxos migratórios.

2 Tigner (2016, p. 7) considera que também pelo facto de os Estados-membros preservarem no quadro da PCSD todos os poderes executivos, a desvinculação do Reino Unido será mais fácil do que em relação aquelas políticas cujas competências, por terem sido transferidos para a União Europeia, devem ser formalmente devolvidos aquele Estado-membro.

3 Tratado de Lisboa, Artigo 24.1.

4 Tratado de Lisboa, Artigo 24.3.

respeita ao terrorismo, à radicalização, às ciberameaças e às ameaças híbridas.⁵ Em quarto, as prioridades e nível de ambição constantes da Estratégia Global da União Europeia para a Política Externa e de Segurança (EGUEPES), apresentada no Conselho Europeu de 28 de junho e os encontros entre Chefes de Estado, de Governo e ministros dos Estados-membros promovidos subsequentemente⁶, sinalizam uma intenção reativa dos executivos europeus ao referendo britânico e ao seu resultado. Em quarto, o processo negocial no plano da defesa não pode, nem deve, confinar-se a uma conceção tradicional de defesa ou seja de defesa militar, pois os desafios da radicalização, do terrorismo, das ciberameaças, da resiliência, da reconstrução e da capacitação de Estados e sociedades não são necessariamente desafios de índole militar, que reclamem o emprego exclusivo de capacidades militares para os mitigar, conter ou solucionar. O desenvolvimento de sinergias civis e militares para fazer face a crises externas, o emprego combinado de instrumentos⁷ de diplomacia, segurança interna, segurança internacional e defesa, e a facilitação de meios materiais e humanos no apoio a outras organizações, nomeadamente no quadro da ONU e da NATO, marcarão o contexto internacional imediato em que as negociações irão decorrer.

As Implicações do “Brexit” e a Segurança e Defesa Europeia

Com a saída do Reino Unido da UE perder-se-á um parceiro político-estratégico e um potencial contribuidor operacional para a PCSD, mas também um dos principais objetores ao seu desenvolvimento e maior integração. Esta circunstância poderá suscitar uma adaptação do modelo de governação e ação no seio da PCSD em três vertentes. Em primeiro lugar, a PCSD mantendo o seu desenho intergovernamental, poderá vir a favorecer a liderança por parte de um grupo forte de Estados-membros na área da defesa. Em segundo, poderá facilitar um recurso mais frequente no plano operacional, à noção de nação-quadro no comando de uma missão, operação, força

5 A reunião de 29 de abril de 2017 do Conselho Europeu, sobre linhas de orientação para a condução das negociações após a invocação do artigo 50 por parte do Reino Unido, veio evidenciar alguns destes temas como o da luta contra o terrorismo internacional e crime organizado, mas também os da segurança, da defesa e da política externa como potenciais áreas de parceria entre a UE e o RU. Ver European Council (2017, §22).

6 Nomeadamente as reuniões informais dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa em setembro, a Reunião Informal de Chefes de Estado e de Governo em Bratislava, em 16 de setembro de 2016 seguidas das reuniões do Conselho Europeu de 20 e 21 de outubro, do Conselho Europeu de 15 de dezembro e em 2017 da Cimeira Informal de Malta em 3 de fevereiro, do Conselho Europeu de 9 e 10 de março e da Cimeira de Roma de 25 de março, no decurso da qual se celebrou o 60º aniversário dos Tratados de Roma.

7 Na conceção europeia vigente de *join-up approach*, combinando as dimensões interna, externa; civil e militar da segurança e de prevenção, gestão e resolução de crises e conflitos.

ou de um quartel-general. Em terceiro, poderá fomentar o emprego efetivo de mecanismos de intervenção previstos no Tratado de Lisboa, como a Cooperação Estruturada Permanente (CEP) ou a Cooperação Reforçada (CR)⁸.

Ainda no quadro da PCSD importa refletir sobre as eventuais consequências da saída do Reino Unido da UE sobre o quadro das missões e operações PCSD, sobre o âmbito das missões de Petersberg, da implementação do *Headline Goal*, da operacionalização da CEP e da cooperação entre a União Europeia e a NATO.

Na última década, a participação britânica em missões e operações PCSD tem decrescido, pese embora o seu peso específico, enquanto ator militar⁹ e doador internacional, no contexto estratégico europeu e internacional. Em 2014, o número total de funcionários nacionais e internacionais destacados em missões PCSD, empenhados pela UE, colocava o Reino Unido na quinta posição no quadro das missões militares e na sétima no âmbito das missões civis entre os 28 Estados-membros (Smith, 2015; Faleg, 2016). Em 2006 retirou a sua participação de praticamente todas as missões e operações, com exceção das operações no Chade e na região do “Corno de África”. A isto acresce que, com a presença de um executivo conservador, o Reino Unido regressou a uma preferência externa por um maior empenhamento multilateral na NATO e por um reforço de relações bilaterais com parceiros estratégicos tradicionais no quadro da defesa. No âmbito da EUNAVFOR-Operação Atalanta o Reino Unido disponibilizou o seu quartel-general em Northwood, tendo o comando da força sido conferido a um oficial general britânico, embora tenha apenas projetado três navios, quando comparado com os meios disponibilizados pela França (quinze navios), Itália (catorze), Alemanha (doze) e Espanha (dezassete). Na presente conjuntura, face à provável saída do RU da PCSD, a oferta de um novo quartel-general por parte de outros Estados europeus será provavelmente proporcional: ao nível dos interesses nacionais dos Estados-membros no continente e no “Corno de África” no plano da segurança marítima na região, à presença de infraestruturas e de experiência de comando e controlo de operações navais e dos contributos anteriores dos Estados-membros no âmbito desta operação da UE. Neste contexto importa ainda reter que, para além do RU, a França, a Itália, a Grécia e a Alemanha manifestaram no passado a intenção de disponibilizar quartéis-generais nacionais para operações PCSD¹⁰.

8 Ver Tratado de Lisboa, artigos 20, 42.6, 46 e Protocolo 10.

9 O Reino Unido é o país europeu com o mais elevado dispêndio na área militar, cerca de 52,50 bilhões de dólares (EUA), ver *The Military Balance* (2017, p. 71) sendo um dos cinco Estados-membros da NATO (EUA, Grécia, Estónia e Polónia) que cumpre o limite de 2% do PIB com gastos na área da defesa.

10 No seguimento do Conselho Europeu de Nice em 2000, os Chefes de Estado e de Governo reiteraram a intenção de desenvolver uma capacidade autónoma de condução de operações no âmbito da gestão de crises. No quadro dos requisitos de comando e controlo, os Estados-mem-

No plano do desenvolvimento e harmonização de capacidades, a saída do Reino Unido, dada a sua participação insuficiente no esforço coletivo da PCSD, considerando o seu peso estratégico global, não deverá agravar as limitações materiais que se observam em relação às capacidades militares da União¹¹. Contrariamente ao que seria expectável, poderá incentivar o reforço da cooperação multilateral entre Estados-membros estratégica e tecnologicamente mais capacitados e com indústrias de defesa mais competitivas. Será importante manter uma cooperação positiva entre a União Europeia e o Reino Unido podendo este continuar a contribuir para algumas missões e operações PCSD como país terceiro, evitando-se assim uma maior fragmentação da PCSD, o que vulnerabilizaria a segurança europeia e a sua credibilidade no seio da União e no plano internacional.

A concretização de um *European Defence White Paper* identificador das capacidades militares necessárias à União Europeia e a apresentação da proposta franco-alemã de criação de um quartel-general da UE¹², enquanto estrutura de comando civil e militar com uma função estratégica e operacional, distinta da estrutura de comando baseada no SHAPE, poderá colher apoios entre os Estados-membros europeus face à saída do Reino Unido¹³. Apesar de a proposta ter origem em dois dos mais importantes Estados-membros da UE, a França e Alemanha, a proposta conjunta da Alta Representante sobre o “Plano de Implementação na área da Segurança e Defesa” apresentada em 14 de novembro de 2016, veio reiterar a importância dos cinco quartéis gerais anteriormente referidos e a possibilidade de coexistência de duas

bros comprometeram-se a facultar quartéis-generais (QG) *ad hoc* multinacionais para planear e comandar operações PCSD. Em 2004, cinco quartéis-generais foram disponibilizados em Paris, Potsdam, Larissa e Roma tendo o Reino Unido oferecido o seu quartel-general em Northwood. Três destas estruturas foram utilizadas no decurso das operações militares no Congo, através do QG sediado em Paris para a Operação *Artemis*, cujo lançamento teve lugar em 2003, do QG baseado em Potsdam na condução da Operação EUFOR DRC (República Democrática do Congo) em 2006 e do QG de Northwood no apoio à Operação *Atalanta*, destinada ao combate à pirataria marítima na região do “Corno de África”.

11 Isto não implica que, no plano simbólico e representacional, a eventual saída integral de uma presença britânica do quadro da PCSD seja desprovida de consequências sobre as perceções relativas às capacidades de dissuasão e reação dos instrumentos militares e não militares da União Europeia.

12 Ver *A Strong Europe in a World of Uncertainties*, Declaração Conjunta dos Ministros dos Negócios Estrangeiros Alemão e Francês, Jean-Marc Ayrault e Frank-Walter Steinmeier, 27 de junho 2016, disponível em <http://statewatch.org/news/2016/jul/de-fr-strong-europe-eu-security-compact.pdf> e Germany's Federal Ministry of Defence, 2016, *White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, Berlim, 13 de julho 2016, disponível em <https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/en/>.

13 Pretende-se que a proposta de um quartel-general da União Europeia tenha por finalidade planear, controlar e comandar quer missões civis, quer operações militares.

cadeias de comando, uma na dimensão civil e outra no plano militar, sem que as mesmas “dupliquem as estruturas NATO” (Council of the European Union, 2016). O futuro da liderança da defesa europeia poderá vir a estruturar-se em torno de França como potência europeia nuclear, com uma política externa global, permanecendo como o único Estado-membro da UE com assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em complemento com a Alemanha, que traz consigo um peso internacional específico decorrente da sua posição enquanto principal contribuidor líquido da UE, importante ator económico europeu e de vocação externa civil, que tem manifestado a intenção de reforçar a sua liderança civil e militar no seio da União. Em termos gerais, a saída do RU pode potenciar uma maior partilha de custos e de riscos por parte de Berlim, no quadro da segurança internacional e um emprego multilateral, mais vantajoso da experiência expedicionária da França em conjugação com outros Estados-membros disponíveis e estrategicamente capazes. Neste contexto importa considerar os resultados promissores e reveladores de maturidade e literacia política decorrentes das eleições de março nos Países Baixos e das eleições presidenciais de maio em França (CNN, 2016)¹⁴, assim como o impacto futuro das declarações e programas dos respetivos candidatos sobre as conceções vigentes de política externa, de segurança e defesa daqueles Estados-membros e como influenciarão a sua participação e empenhamento multilateral no quadro europeu. O eventual reforço de uma parceria continental europeia entre a França e a Alemanha, estratégica e economicamente capacitadas, dividirá os investimentos de política externa e os interesses em matéria de segurança entre o norte de África, o continente africano e a fronteira leste da Europa.

No âmbito das missões de Petersberg prevê-se dificuldades acrescidas em relação ao apoio dado pelo Reino Unido no quadro das missões de paz, da reforma do sector de segurança, da ajuda ao desenvolvimento, bem como no que respeita ao contributo britânico para o Fundo Europeu para o Desenvolvimento e fundos fiduciários regionais geridos pela Comissão Europeia¹⁵. Sendo o apoio ao desenvolvimento um domínio que recai parcialmente no quadro das competências exclusivas da

14 Ver Rapnouil e Shapiro (2017) e Pardijs (2017). Em outubro terão lugar na Alemanha as eleições presidenciais e legislativas.

15 Presentemente a União Europeia através da Comissão Europeia dispõe de quatro fundos fiduciários ativos. Estes são parte integrante do Fundo Fiduciário da UE para África, acordado no seguimento da Cimeira de La Valletta de 12 de novembro de 2015. Estes fundos destinam-se a financiar países e regiões em situação de crise sendo aplicados a ações destinadas a resolver problemas e desafios causadores da instabilidade regional, sem implicações no domínio da defesa nomeadamente no que respeita às migrações, integrando a região do Sahel e “Grandes Lagos”; a região do “Corno de África”; a região do norte de África e o Fundo para Resposta à Crise Síria (Madad Fund). O financiamento destes fundos fiduciários conta ainda com o apoio da Suíça e da Noruega.

União, poderá prever-se a necessidade de um aumento dos contributos dos Estados-membros para o Fundo Europeu para o Desenvolvimento resultante de uma métrica redistributiva daquele orçamento pelos Estados-membros, essencial ao alcance de uma situação de paz sustentável em muitas zonas de crise e de fragilidade pós-conflito.

A implementação do *High Level Goal* não deverá ser afetada pela saída do RU podendo os seus objetivos e compromissos em matéria de capacidades ser concretizados a 27, pois em 1999, o nível de ambição política, estratégica e operacional subjacente àquela iniciativa foi acordado entre 15 Estados-membros. O RU poderá continuar a tomar parte em missões e operações da União Europeia à semelhança do que acontece com a Turquia, os EUA, a Noruega e a Ucrânia e a contribuir para iniciativas de agregação e partilha de capacidades (*pooling and sharing*) no plano civil e militar. Pese embora esta seja uma possibilidade, Biscop (2016, p. 14) observa que a posição do Reino Unido relativamente aos atuais acordos entre a UE e países terceiros, que participam em operações PCSD, é a de que não vão ao encontro dos seus interesses manifestando o atual executivo pouco interesse em participar em iniciativas sobre as quais não tenha poder de decisão¹⁶. Recentemente, o Secretário de Estado para a Defesa reiterou a disponibilidade do RU para continuar a colaborar em missões e operações nos Balcãs, Mediterrâneo e Índico onde também os Estados europeus têm interesses geopolíticos e geoestratégicos a defender.

O Tratado de Lisboa veio instituir a Cooperação Estruturada Permanente (CEP) consistindo esta num mecanismo de cooperação permanente, de geometria variável no quadro da PESC e PCSD, de participação seletiva, com requisitos operacionais em matéria de capacidades, que privilegia a experiência expedicionária, as associações cooperativas entre Estados-membros que participem em projetos da Agência Europeia de Defesa (AED) e que promovam um nível de investimento com equipamentos de defesa orientado para capacidades. Na sua génese, esta iniciativa teve por objetivo promover uma melhor integração e interoperabilidade entre forças armadas e forças de segurança dos Estados-membros e um maior desenvolvimento de projetos e programas da AED, com o apoio de um núcleo de Estados-membros estrategicamente robustos. Desde a sua criação, esta iniciativa europeia foi objeto de oposição por parte do RU, cuja saída poderá potenciar uma cooperação estruturada mais estreita entre Estados participantes com políticas externas de dimensão global, militarmente poderosos e com experiência expedicionária. A

16 O Acordo Quadro de Participação, instituído entre a União Europeia e países terceiros, no quadro das missões e operações PCSD, não prevê a sua participação direta quer na formulação do conceito de operações, quer nas conferências de geração de forças tendo uma participação condicionada no planeamento operacional.

extensão da CEP à área da defesa poderá até ser objeto de impulso, caso se venha a desenvolver a proposta franco-alemã de junho de 2016, anteriormente referida, sugerindo um aprofundamento da integração da defesa europeia. Esta oportunidade integracionista poderá contudo ser enfraquecida por Estados eurocéticos, como a Polónia ou a Hungria, face às preocupações securitárias em relação à fronteira leste da Europa ou por Estados ameaçados pelas pretensões revisionistas da Rússia, como os Estados Bálticos dependentes das garantias de dissuasão e de defesa que a Aliança Atlântica oferece. Do mesmo modo, a proposta do Presidente da Comissão Europeia, em 14 de setembro de 2016, sobre a constituição de um Fundo Europeu de Defesa (FED) (European Commission, 2016, p. 5) poderá ir ao encontro da necessidade de uma maior integração no plano da defesa, no que respeita ao desenvolvimento de capacidades, no domínio da investigação e no desenvolvimento da indústria de defesa europeia. A prazo, poderá vir a ser necessário o fomento de mecanismos ou pelo menos de um acordo juridicamente vinculativo, que garanta o cumprimento de obrigações financeiras dos Estados participantes em relação ao FED.

O impulso integracionista sugerido pela proposta franco-alemã poderá também ser reforçado através do acionamento da Cooperação Reforçada (CR) em áreas que não são de competência exclusiva da UE, como é o caso da PESC e PCSD, por parte de um grupo de Estados-membros – num total mínimo de nove Estados-membros –, que manifestem aquela determinação e disponham de capacidades para o efeito, contornando o requisito da decisão por unanimidade. Também em relação a este mecanismo cooperativo, o Reino Unido manifestou uma tradicional reserva desde a sua aprovação.

No quadro da cooperação entre a União Europeia e a NATO a saída do RU da UE, enquadrada pela configuração de novas tensões na fronteira leste da Europa, poderá vir a determinar uma maior aproximação e empenhamento entre as duas organizações, através do desenvolvimento mais estruturado da cooperação entre a União e a Aliança, em relação à fronteira sul e leste da Europa, reiterado pela celebração da Declaração Conjunta UE-NATO, no seguimento da Cimeira de Varsóvia de 8 de julho de 2016 (EU-NATO Joint Declaration, 2016). A declaração prevê o desenvolvimento de sete áreas de cooperação nomeadamente no quadro do combate às ameaças híbridas, da cooperação operacional no domínio marítimo, da cibersegurança e ciberdefesa, das capacidades de defesa, da investigação e indústrias de defesa, da coordenação de exercícios e do desenvolvimento de capacidades na área da segurança e defesa. O recurso ao mecanismo “*Berlin Plus*”, facilitador do acesso a estruturas NATO de comando, controlo, informações e comunicações por parte da UE não deverá ser afetado com a saída do RU, dado o apoio do atual executivo conservador, reiterado pelos EUA no decurso da Cimeira de Varsóvia de julho, a iniciativas cooperativas que complementem e reforcem a defesa transatlân-

tica¹⁷. Ao abrigo da “Declaração UE-NATO” assinada em 2002 no quadro da PCSD, a constituição de uma célula de planeamento e condução de operações PCSD dentro do SHAPE, em ligação com o Comité Militar da UE, bem como a presença de oficiais de ligação NATO no estado-maior da União Europeia em Bruxelas, poderá facilitar a presença de militares e outros peritos britânicos no planeamento e condução de missões e operações PCSD. Contudo, a saída do Reino Unido da União Europeia obrigará a uma reavaliação da posição do Deputy Supreme Allied Commander (DSACEUR)¹⁸ atendendo a que, nos termos do Acordo “*Berlim Plus*”, aquele é o comandante responsável pelas operações PCSD, sempre que estas recorram a estruturas de comando, controlo e comunicações do quartel-general da OTAN. Biscop (2016, p. 14) sugere a possibilidade deste comando ser entregue numa base rotativa à França e Alemanha ou a possibilidade de criação de um segundo DSACEUR, função esta tutelada pela Alemanha até 1993. Em 6 de março de 2017, em sede de Conselho e Ministros de Negócios Estrangeiros e no seguimento das orientações propostas pelo Conselho Europeu de 15 de dezembro de 2016, foi acordada a criação de uma capacidade militar permanente de planeamento e condução de operações ao nível estratégico-militar para a condução de missões militares não executivas de aconselhamento, treino e capacitação (General Secretariat of the Council 2017, p. 7).

Cooperar, Harmonizar e Integrar: o Reino Unido e a Agência Europeia de Defesa

A criação da AED, em julho de 2004, teve por propósito o desenvolvimento de capacidades europeias, a promoção de aquisições conjuntas, a integração de mercados e o fomento da investigação na área da defesa europeia. A eventual perda de um importante produtor de recursos de defesa¹⁹, como o Reino Unido, aconselha o desenvolvimento de uma estratégia industrial e de defesa europeia orientado mais para resultados do que para iniciativas declaratórias. Uma cooperação mais estruturada, naqueles domínios fundadores da AED, contraria a tendência fragmentária decorrente da satisfação de prioridades nacionais, em detrimento de um projeto que se pretende coletivo. O receio de que a saída do RU da AED possa conduzir a uma redistribuição dos contributos nacionais dos Estados-membros, em relação ao orçamento daquela agência, não se deverá confirmar, atendendo a que a percentagem de contributos dos Estados participantes é proporcional à percentagem de PIB,

17 Importa recordar que, desde o acordo sobre o “Mecanismo de Berlim” em 2002, que o Reino Unido invocou reservas ao seu pleno emprego por parte da União como um todo. A saída do Reino Unido poderá facilitar a afirmação de uma frente unida por parte dos restantes Estados-membros no que respeita ao recurso aquele mecanismo. Ver Biscop (2016, p. 14).

18 O DSACEUR é desde 1951 um oficial-general britânico.

19 Ver Department for International Trade Defence & Security Organisation (2016).

pelo que não deverá ter consequências significativas sobre o contributo financeiro dos Estados-membros. A isto acresce referir que o Reino Unido não poderá continuar a bloquear um aumento do orçamento da AED, tal como tem sido prática, desde a sua criação em 2004.

Uma eventual flutuação do valor da libra, face à incerteza gerada pelo curso das negociações entre o RU e a UE e os efeitos sistémicos resultantes da pressão da contenção orçamental generalizada, sobre o orçamento de defesa do Reino Unido, poderá ter consequências sobre a indústria britânica de armamentos e sobre a sua capacidade competitiva em matéria de importações, de que o sector da defesa britânico em muito depende. O Reino Unido é tão interdependente, quanto outros Estados detentores de indústrias de armamento da internacionalização das suas indústrias de defesa. A manutenção de uma vantajosa capacidade competitiva é incompatível com a adoção de uma posição isolacionista e protecionista em matéria de cooperação externa, tendência esta reforçada pelos atuais executivos britânico e norte-americano. Em contrapartida, a crescente adaptação do mercado europeu ao desenvolvimento de capacidades e tecnologias civis e militares, poderá dar-lhe uma vantagem competitiva no que respeita ao desenvolvimento de capacidades de duplo-uso, militares e não militares, a que o Reino Unido não querará ficar alheio. Com a saída da União Europeia e da Agência Europeia de Defesa, o Reino Unido enfrentará dificuldades acrescidas no acesso a linhas de financiamento europeias para a área da investigação, na participação em oportunidades colaborativas da defesa europeia e em iniciativas europeias no domínio da investigação promovidas pela Agência Europeia de Defesa ou apoiadas pelo Fundo Europeu de Defesa da Comissão Europeia²⁰. A isto acresce o peso que a manutenção do seu programa de dissuasão nuclear, a construção de um novo porta-aviões e a aquisição de novos aviões de combate F-35 (Razoux, 2016) têm sobre o orçamento de defesa britânico. Em matéria de aquisições, o Plano de Equipamentos do RU encontra-se garantido apenas, pelo que o Ministério da Defesa britânico considerou ser uma sustentação de “curto prazo”, pelo que práticas colaborativas e iniciativas conjuntas no sector das indústrias de defesa poderão assumir um carácter imperativo.

O RU, mediante um acordo de associação consensualizado entre os Estados participantes²¹ na AED, poderá continuar a tomar parte em projetos colaborativos no

20 Black *et al.* (2017, p. 43). O mesmo estudo refere (pp. 43 e 44) que, só no domínio da nanotecnologia, o RU depende em 62% do financiamento da União Europeia, sendo o Estado-membro da União que mais bolsas de investigação recebe na área da defesa. A percentagem do PIB aplicado à investigação é da ordem dos 1.63%, quando comparado com 2.85% do PIB da Alemanha, o que remete para a manifesta dependência dos institutos de investigação britânicos de fundos europeus.

21 A AED agrega 27 Estados-membros, incluindo o Reino Unido e celebrou vários acordos com países terceiros entre os quais se contam a Noruega, Sérvia, Suíça e Ucrânia. A Dinamarca não

apoio a uma base industrial e tecnológica de defesa europeia, contornando desse modo a possibilidade de lhe serem impostas barreiras comerciais em matéria de exportação de tecnologias, equipamentos e aquisições, beneficiando simultaneamente de isenções e incentivos fiscais para projetos colaborativos transnacionais desenvolvidos pela Agência Europeia. Uma revisão da “Carta de Intenções” sobre o Acordo-Quadro assinada em 27 de julho de 2000, entre o RU, a França, a Alemanha, a Itália, a Espanha e a Suécia e aberto a outros Estados europeus, compromete os signatários a atuarem como fórum cooperativo em estreita coordenação com a AED, o que poderia incentivar o RU a dar continuidade à sua participação em projetos da Agência. Ao abrigo da declaração de cooperação UE-NATO e da promoção de contactos entre o NATO Allied Command Transformation, que o RU integra, e a célula correspondente da AED poder-se-á incrementar a confiança, fomentar a troca de experiências, o conhecimento especializado e a informação sobre os projetos colaborativos das duas organizações, incentivando o aprofundamento da cooperação entre Londres e Bruxelas.

Um Futuro Incerto

O longo processo de negociação relativo à saída do Reino Unido da UE envolverá a renegociação de 44 anos de acordos e tratados entre a União Europeia e o Reino Unido, colocando uma pressão considerável sobre os recursos humanos e materiais do aparelho administrativo, diplomático e do executivo britânico²².

Não se deve partir do princípio de que o Reino Unido beneficia internamente de uma posição consensualmente consolidada entre as nações que o compõe, os seus eleitorados e os partidos com assento parlamentar²³. O ambiente que precedeu o referendo britânico foi acompanhado por um discurso político e público que apelou a uma instrumental hipervalorização dos atributos da soberania e do interesse nacional tendo marcado uma presença constante na imprensa britânica nas semanas que

integra a área da defesa no quadro da PCSD e não participa nas componentes de defesa europeia no quadro da Agência Europeia de Defesa.

- 22 Note-se que o Reino Unido instituiu o denominado Department for Exiting the European Union, que irá conduzir as negociações conducentes à saída do Reino Unido. A deliberação final do Supremo Tribunal de Justiça britânico, de 24 de janeiro de 2017, sobre a obrigatoriedade de consulta prévia das duas câmaras do Parlamento britânico antes que o governo pudesse invocar o artigo 50 do Tratado de Lisboa, que formaliza o pedido de saída do Reino Unido da UE, introduziu um elemento de complexidade adicional ao desfecho do referendo, pese embora com consequências menos restritivas do que seria expectável.
- 23 O resultado do referendo de Junho na Escócia traduziu-se em 62% a favor da permanência na UE, contra 38% do eleitorado a favor da sua saída. Na Irlanda do Norte 55,8% dos votantes manifestaram-se a favor da permanência e 44,2% a favor da saída daquela organização. Ver Hunt e Wheeler (2017) e Menon e Salter (2016).

antecederam o referendo. As exortações mais ou menos populistas e de pendor antieuropeísta de “*Global Britain*”, “*I want my country back*” e “*Gaining control back*” culminariam no dia do referendo com a expressão de Boris Johnson de que o resultado do referendo assinalava o “dia da independência do Reino Unido”²⁴. À pressão processual que as negociações colocarão sobre o executivo, sobre os seus representantes e sobre a administração britânica em geral, três questões poderão criar dificuldades adicionais ao atual governo de Theresa May. Em primeiro lugar, a reserva suscitada pela Escócia em relação à saída da União Europeia, a reivindicação dos interesses soberanos do eleitorado escocês sobre os destinos da nação e os complexos problemas estratégicos, políticos e técnicos que uma eventual deslocalização de sistemas nucleares submarinos britânicos, baseados em Faslane, poderia suscitar²⁵. Também as reivindicações britânicas sobre Gibraltar, com elevada centralidade geoestratégica em relação ao acesso ao Mediterrâneo, poderão receber um menor apoio da União Europeia, em benefício das pretensões, diligências e protestos diplomáticos de Madrid com possíveis efeitos sobre as ambições autonomistas da Catalunha e Córsega. Em segundo, o impacto que a posição da Irlanda do Norte e o interesse da República da Irlanda sobre a sua permanência na UE, poderão ter sobre o renascer de tensões com o governo de Londres e a possibilidade de uma indesejável remilitarização da fronteira²⁶. No discurso público da Primeira-Ministra britânica, proferido

24 Menon e Salter (2016) numa excelente análise sobre a campanha que precedeu o referendo britânico identificam um eleitorado dividido entre os que pugnavam pela saída da União Europeia, liderados por personalidades do Partido Conservador como Michael Gove, anterior Ministro da Educação e Boris Johnson, anterior Presidente da Câmara de Londres e o líder da oposição trabalhista Jeremy Corbyn distanciado e absorto no seu futuro político, cujas intervenções limitadas foram sendo substituídas no espaço público por uma imprensa monopolizada pelos jornais *The Daily Express*, *Daily Mirror* e *The Sun*. Estes diários mobilizaram o eleitorado com menor grau de educação, de informação política, mais desfavorecido economicamente e adverso ao multiculturalismo. Isto *versus* a imprensa erudita, favorável a uma permanência na União Europeia, liderada pelo *The Guardian* e *Financial Times* seguida por segmentos do eleitorado com uma situação socio-económica mais favorável e nível de educação e informação mais elevados.

25 Ver Heisbourg (2016, p. 18) este autor refere que o Partido Nacionalista Escocês detém 56 dos 59 lugares no Parlamento escocês sendo hostil à permanência de forças nucleares britânicas na base de Faslane.

26 Ver Reeve e Street (2016). A esta possibilidade acresce a situação de crise política interna na Irlanda do Norte resultante da demissão e subsequente falecimento do vice-primeiro ministro Martin McGuinness, o futuro incerto resultante da probabilidade de eleições antecipadas e a dificuldade de constituição de um governo de coligação entre o Partido Unionista Democrático e o *Siin Féin*, o que poderá aumentar a influência de Londres e de um executivo “pró-Brexit” sobre os destinos da Irlanda do Norte. A acontecer, esta circunstância limitará a intervenção da Irlanda no processo de negociações, conducente à saída do Reino Unido da União Europeia. Ver também as edições do *The Guardian* de 6 e 11 de janeiro de 2017.

em 17 de janeiro de 2017 sobre o plano de saída do RU, a afirmação de que “os devidos poderes seriam devolvidos de Bruxelas para Westminster e os devidos poderes transferidos para as administrações da Escócia, do País de Gales e da Irlanda do Norte” (GOV UK, 2017) não colheu o silêncio da Escócia ou da Irlanda do Norte. Em terceiro, será necessário acompanhar a evolução do valor da libra nos mercados internacionais e as consequências que uma depreciação da mesma poderá ter sobre uma contração da economia de defesa, capaz de comprometer futuros investimentos e programas de fomento na área dos equipamentos de defesa, incluindo sobre o programa de desenvolvimento de uma força expedicionária projetável à escala global, gerando um aumento da recessão e impondo limitações orçamentais adicionais aos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e Defesa britânicos. Estas três ordens de razões criam uma complexa situação negocial interna, limitam a iniciativa britânica em matéria de defesa, aumentando a interdependência do Reino Unido em relação a países amigos e aliados e no que concerne a organizações regionais, como a NATO. Internacionalmente, o resultado do referendo contou com a posição crítica da administração Obama e de parceiros europeus como a Bélgica, a França, a Alemanha, a Holanda, a Itália e o Luxemburgo face ao que foi entendido como um duro golpe na unidade da Europa e no sentido de responsabilidade internacional da Grã-Bretanha, em relação aos seus aliados europeus. A Alemanha e a França reagiram publicamente tendo mesmo emitido, quatro dias depois da divulgação do resultado do referendo britânico, uma declaração conjunta dos ministros dos negócios estrangeiros onde propuseram um “Compacto de Segurança Europeu” (*European Security Compact*), manifestando a intenção de desenvolver um espectro integral de capacidades de defesa, insistindo na necessidade de se criar forças europeias projetáveis e de elevado grau de prontidão, promover meios financeiros comuns para o financiamento de operações militares, desenvolver formas de cooperação estruturada permanente no domínio da defesa e constituir forças marítimas permanentes no combate ao terrorismo. A Alemanha e a França propuseram mesmo o desenvolvimento de uma plataforma europeia para a partilha de informação, experiências e práticas na prevenção e combate à radicalização violenta. Algumas destas propostas de reforço da segurança e defesa europeia foram desenvolvidas no decurso da reunião de Ministros da Defesa da UE em Bratislava, tendo sido acolhidas positivamente pelo Secretário-geral da NATO, Jens Stoltenberg.

Um afastamento do Reino Unido da Europa poderá aproximar a Europa da NATO, alterando a tradicional narrativa de “relacionamento especial” entre Londres e Washington (Marsh, 2012) com implicações no peso específico do RU no seio da NATO (Chalmers, 2017). No decurso da Cimeira de Varsóvia de julho 2016, o RU reafirmou os seus compromissos de segurança coletiva no plano transatlântico no Afeganistão, Sudão, Líbia, Iraque e Síria, em detrimento dos compromissos europeus na Somália e operações em curso como a Operação Atalanta e no Sudão. A

confirmar-se, a saída do Reino Unido da UE enfraquecerá a posição de Londres, enquanto parceiro mobilizador dos Estados-membros no quadro da segurança transatlântica, abrindo espaço ao reforço de entendimento político-diplomático entre a NATO, Berlim e Paris.

No plano do desenvolvimento e harmonização de capacidades, a saída do Reino Unido poderá incentivar o reforço da cooperação bilateral e multilateral no seio da AED entre Estados-membros, estratégica e tecnologicamente capacitados e com indústrias de defesa competitivas.

Será importante manter um nível de cooperação responsável entre o Reino Unido e a UE através da extensão de um modelo de participação semelhante ao “*Norway Plus*” (Gayle, 2015) podendo continuar a contribuir para algumas missões e operações PCSD como país terceiro, evitando-se assim uma maior fragmentação da PCSD, o que apenas vulnerabilizaria a segurança, a defesa e a credibilidade da Europa face às pretensões da Rússia, ao extremar da posição interna e externa da Turquia e à permanente ameaça do terrorismo transnacional.

O impacto da saída do RU sobre a PCSD, aproveitadas as possibilidades que o edifício legislativo europeu permite, será mais de natureza simbólica do que efetiva, “perdendo” a União Europeia a presença de um potencial ator militar naquele contexto e de um, esse sim, efetivo contribuinte para a tão revalorizada abordagem abrangente da União Europeia, aliás prevista e reiterada nos documentos de orientação estratégica do Reino Unido, como a *Strategic Defence and Security Review* e na *Estratégia Global da União Europeia*. O Reino Unido através de uma longa e testada experiência de cooperação trans-setorial, interministerial e interdepartamental, no que respeita a prevenção, estabilização e resolução de crises e conflitos é um dos poucos Estados-membros da União Europeia com instituições, métodos de trabalho e práticas de coordenação interna vocacionados para a implementação daquela metodologia de coordenação e cooperação externa no quadro da segurança internacional (Nunes, 2016). No caso britânico esta dimensão abrangente, dir-se-ia mesmo integrada, materializa-se quer na arquitetura da administração central e executiva do Estado britânico, quer na sua política externa, de segurança, defesa, de cooperação e de apoio ao desenvolvimento.

O atual quadro das relações internacionais é particularmente complexo. As sequelas da crise económico-financeira, o recrudescer da instabilidade no grande Médio Oriente e Levante, os efeitos da crise dos refugiados, as consequências desestabilizadoras decorrentes da ação do terrorismo transnacional, a postura revisionista da Rússia, a posição da atual administração norte americana face à ausência de compromisso por parte dos EUA, sobre as garantias decorrentes do artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte, os efeitos negativos das externalidades da sua política externa, a irresponsável desacreditação por parte de Washington e Moscovo em relação ao emprego de instrumentos da diplomacia musculada e os incongruentes programas dos partidos popu-

listas, aconselham distância na interpretação e prudência na ação. Esta conjuntura debilita a coesão entre parceiros europeus e internacionais, facilitando o isolacionismo e a renacionalização de interesses e de políticas, que impedem a coesão e continuidade de qualquer projeto político coletivo e a salvaguarda do interesse comum.

Este é um momento charneira em relação ao futuro do projeto europeu, que reclama o reforço da coesão europeia e a intervenção de lideranças experientes, capazes de potenciar os benefícios da segurança cooperativa e o valor estabilizador que organizações como a União Europeia e a Aliança Atlântica têm tido desde o seu momento fundador.

Poderá ser este o momento para refletir sobre os futuros modelos de governação nacionais que sirvam os interesses e expectativas dos eleitorados, mas também permitam a adaptação a formas de cooperação internacional e regional, fomentadoras da segurança, da resiliência e da proteção dos Estados, das comunidades e dos cidadãos.

Referências

- Biscop, S., 2016. All or Nothing? European and British Strategic Autonomy after Brexit. *Egmont Papers* n° 87. Disponível em http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/09/egmont-papers-87_v1final.pdf.
- Black, J. et al., 2017. *Defence and security after Brexit: Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU*. Santa Monica e Cambridge: RAND Corporation. Disponível em https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1786z1/RAND_RR1786z1.pdf.
- Chalmers, M., 2017. UK foreign and security policy after Brexit. *Briefing Paper*, janeiro. United Services Institute for Defence and Security Studies. Disponível em https://rusi.org/sites/default/files/201701_bp_uk_foreign_and_security_policy_after_brexit_v4.pdf.
- CNN, 2016. How populism could shake up Europe: A visual guide. *CNN*, 5 de dezembro. Disponível em <http://edition.cnn.com/2016/12/03/europe/populism-in-europe-visual-guide/>.
- Council of the European Union, 2016. *Implementation Plan on Security and Defense*, 14392/16. High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Vice-President of the European Commission, and Head of the European Defence Agency. Brussels, 14 de novembro. Disponível em https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf.
- Department for International Trade Defence & Security Organisation, 2016. *UK Defence & Security Export Statistic for 2015*. London: Department for International Trade Defence & Security Organisation. Disponível em https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/541330/20160727_-_Official_Statistics_-_UKTI_DSO_Core_Slides_for_2015_-_Final_Version.pdf.

- European Commission, 2016. *COM (2016)950 final. European Defence Action Plan*. Brussels, 30 de novembro.
- European Council, 2017. *Special meeting of the European Council (Art. 50) – Guidelines*, 29 de abril de 2017.
- EU-NATO Joint Declaration, 2016. *Joint declaration by the President of the European Council, Donald Tusk, the President of the European Commission, Jean Claude Juncker, and the Secretary-General of NATO, Jens Stoltenberg*. Brussels, 8 de julho. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/7/47244644040_en.pdf.
- Faleg, G., 2016. The Implications of Brexit for the EU's Common Security and Defence Policy. *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, 26 de julho. Disponível em <https://www.ceps.eu/publications/implications-brexit-eu%E2%80%99s-common-security-and-defence-policy>.
- Gayle, D., 2015. The Norway option: what is it and what does it mean for Britain? *The Guardian*, 28 de outubro. Disponível em <https://www.theguardian.com/politics/2015/oct/28/the-norway-option-what-is-it-and-what-does-it-mean-for-britain>.
- General Secretariat of the Council, 2017. *6881/2017. Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations*. Brussels, 6 de março.
- Government of the United Kingdom, 2017. The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech. Transcript of the speech. GOV.UK, 17 de janeiro. Disponível em <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>.
- Harries, M., 2016. Britain's Dangerous New Politics. *Survival*, 58(6), pp. 31-42.
- Heisbourg, F., 2016. Brexit and European Security. *Survival*, 58(3), pp. 13-22.
- Hunt, A. e Wheeler, B., 2017. Brexit: All you need to know about the UK leaving the EU. *BBC News*, 24 de janeiro. Disponível em <http://www.bbc.com/news/uk-politics-32810887>.
- International Institute for Strategic Studies, 2017. *The Military Balance 2017: "Chapter Four: Europe"*, 117(1), pp. 63-182.
- Macron, E., 2017. *Discours d'investiture du Président de la République: En Marche*. 14 de maio. Disponível em <https://en-marche.fr/article/discours-investiture-president-republique>.
- Marsh, S., 2012. Global Security: US-UK relations': lessons for the special relationship? *Journal of Transatlantic Studies*, 10(2), pp. 182-199.
- Menon, A. e Sater, J. P., 2016. Brexit: Initial Reflections. *International Affairs*, 92(6), pp. 1297-1318.
- Nunes, I. F., 2016. Comprehensive Approach in Crisis Management: a Literature Review. *Nação e Defesa*, nº144, pp. 34-44.
- Pardijs, D., 2017. No country for old moderates. *Commentary*, 21 de março. European Council on Foreign Relations. Disponível em http://www.ecfr.eu/article/commentary_no_country_for_old_moderates_7252.

- Rapnouil, M. L. e Shapiro, J., 2017. Macron's Foreign Policy: Claiming the Tradition. *Commentary*, 5 de maio. European Council on Foreign Relations. Disponível em http://www.ecfr.eu/article/commentary_macrons_foreign_policy_claiming_the_tradition_7285.
- Razoux, P., 2016. Brexit: Strategic Consequences: A View from France. *Brexit Briefings*, 13 de julho. Royal United Services Institute. Disponível em <https://rusi.org/commentary/brexit-strategic-consequences-%E2%80%93-view-france>.
- Reeve, R. e Street, T., 2016. Brexit: Whither UK Defence and Foreign Policy? *Oxford Research Group Briefing*. Disponível em <http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/sites/default/files/ORGJuly16%20RR%20&%20TS%20briefing.pdf>.
- Smith, K. E., 2015. Would Brexit spell the end of European defence? *European Institute*. London School of Economics. Disponível em <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2015/07/02/would-brexit-spell-the-end-of-european-defence/>.
- Tigner, B., 2016. Together apart: Brexit tests European security co-operation. *IHS Jane's Intelligence Review*. Agosto, pp. 6-11. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/316213251_Together_Apart_Brexit_tests_European_security_cooperation.